

# 産業調整援助政策の意義と政策過程

— 特安法・産構法を対象として —

松 井 隆 幸

## I、はじめに

本稿は、筆者がこれまで研究課題にしてきた、日本の産業政策の政策形成・執行過程とそれに関わる組織を、産業調整援助政策を対象に分析したものである。そしてここでは、その典型である特定不況産業安定臨時措置法（1978-83、以下特安法）及び特定産業構造改善臨時措置法（1983-88、以下産構法）による調整援助を対象とし、併せて両法をめぐる既存研究<sup>1</sup>を整理し、その歴史的意義を再検討したい。

ここでひとまず産業調整援助政策を、「衰退産業または構造不況産業に対して、労働力・資本設備等の資源が退出して行くことを前提に、それに伴う摩擦や非効率を軽減することを目的とした政策である」<sup>2</sup>と定義しておく。また、両法をめぐってしばしば用いられる構造不況という用語を、その産業の置かれた状況が、長期的な衰退局面なのか循環的な不況なのか判然としない場合を指すものとする。実際、両法の対象とした「構造不況」産業のその後は、アルミ精練のように急激な縮小をたどったものから、石油化学のように好不況を繰り返しながら一定の規模を維持したものまで様々である。

## II、両法の特色とその背景—類似・関連法制との比較—

特安法と産構法に共通する最大の特徴は、多数産業を対象とした、調整援助政策の一般法であることである。ただし、一定のルールに基づいてすべての産業に門戸を開くような、全くの不特定産業対象の制度でもない。両法とも法律公布時にすでに候補業種が挙げられており、政令で候補業種を追加する場合も、

Vでみるように事前に形成された官民ネットワークを基盤にしている。

正式の指定は、候補業種の多数（およそ2／3）事業者による共同申請によって行われ、後述のように強制力に乏しい両法の実効性を担保するものとなっている<sup>1</sup>。このような2段階指定方式は、1961年の国会で不成立となった特定産業振興臨時措置法案と共通である。

両法に共通する第2の特徴は、設備の処理・（新增設）制限を対策の中心に据えていることである。これは業界を対象とした計画に従って行われる。この計画は企業の自主的努力のガイドラインであり、達成困難な場合に共同行為の指示が行われるなど政策措置の基準でもある<sup>2</sup>。もっともVでみるように、計画自体が業界の意志を集約しつつ作成されるものである。

一方、共同行為が不首尾な場合の規制命令もなく、設備買上げ機関も一部業種しか設置されないなど、特安法以前の個別産業対象の調整援助法と比較すると強力な手段を有していない<sup>3</sup>。法案作成過程で検討されていたアウトサイダー規制も、公正取引委員会や一部の業界の反対があって導入されなかった<sup>4</sup>。

また、両法と並行して、中小企業・地域・雇用を対象にした調整援助法制が設けられ、相互に密接な機能的連関（一部は法的連関）を持っている<sup>5</sup>。つまり両法は一連の構造不況対策の中で、主に大企業中心の業界の調整援助を担っていたといえる。

さて、次により細かい特徴を、両法に加えてこれに続いた産業構造転換円滑化臨時措置法（1987-、以下円滑化法）を加えた3者の比較によって整理し（表Ⅱ－1）、産業調整法の変遷を概観してみる。

表Ⅱ－１ 産業調整援助３法の内容比較

	特 安 法	産 構 法	円 滑 化 法
対 象	特定不況産業	特定産業	特定事業者、特定地域
目 的	設備処理促進等の措置 →不況克服と経営安定	設備処理、規模、生産 方式適性化の措置 →特定産業の構造改善	（事業者）新たな経済 環境への適応円滑化 （地域）安定・発展の ための措置
指 定 要 件	設備過剰、経営不安定	設備過剰、規模・生産 方式不適當、原料・エ ネルギーの費用大	（事業者）需要減少、 設備過剰 （地域）事業廃止・縮 小、雇用への影響等
計 画	（安定基本計画） 設備処理、新增設禁止 事業転換その他の措置	（構造改善基本計画） 同左、規模・方式適性 化、事業転換その他 （事業提携計画） 生産・販売集約化等	（事業適応計画） 設備処理、事業転換、 多角化、製品開発等 （事業提携計画） 同 左
指 示	○	○	×
対独禁 法調整	×	○	○
基 金	（特定不況産業信用基 金） 設備処理に伴う債務	（特定産業信用基金） 同 左	（産業基盤信用基金） 同左、地域活性化プロ ジェクト出資等

出所）通商産業省『構造不況法の解説』1978年、『産構法の解説』1983年、『構  
造転換円滑化法の解説』1988年。

注）「指示」は共同行為指示の有無。

まず特安法から産構法への変化であるが、掲げた目的・要件・基本計画の内容（概して不況対策的色彩を薄め、活性化を全面に出した）、事業提携の重視<sup>6</sup>と独禁法との調整条項の導入、金銭的助成の多様化<sup>7</sup>など多くの差異がみられる。とりわけ広範に実施された事業提携<sup>8</sup>が注目されるが、当初期待された集約化による企業数減少などの業界再編はあまり進展せず<sup>9</sup>、むしろ設備処理の補助手段としての評価が高い<sup>10</sup>。即ち設備処理中心の性格は基本的には変わっていないと考えられる<sup>11</sup>。また特安法指定14業種のうち11業種が産構法でも指定を受けており、業種の継続性も高い<sup>12</sup>。つまり産構法は特安法の「延長」としての性格を色濃く持っているといえよう。

これに対し産構法と円滑化法を比較すると、事業提携の重視、多様な金銭的助成、独禁法との調整条項といった共通点があるものの、何とんでも対象が業界から個別事業者に変化している点（従って共同行為の指示も存在しない）、地域対策<sup>13</sup>が大きな柱として登場している点が大きく異なる。継続業種も電炉・合繊等一部に過ぎない<sup>14</sup>。よって本稿では特安法から産構法に至る10年間で、他と区別して扱っている訳である。

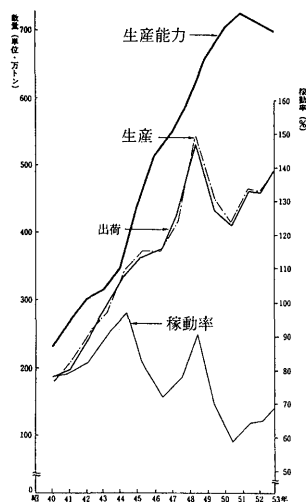
では何故、この時期に上記の特徴を持つ産業調整援助政策が登場したのであろうか。まず指定業種の多くが、ニクソンショックとオイルショックを引き金にして構造不況に陥ったことに注目したい。即ち固定相場制と安価なエネルギーによって先送りされていた産業調整圧力が、この時期一気に噴出し、多数の産業が同時に苦境に直面したことが、調整援助の一般法の出現を促したといえよう。

対象産業が多数にわたったことは、両法の性格にも影響している。まず金銭的助成は、高度成長期に「少数派」の衰退産業だった石炭等に対してと比べてはるかに少ない。さらに、業界によって意見の分れたアウトサイダー規制など強力な介入手段も欠くことになった（注3参照）。

また、高度成長を前提に設備投資競争を繰広げてきた各産業が急速な需要減退に直面したため、図2-1のような需給ギャップと膨大な過剰設備に直面し

たことが、設備処理を対策の中心に置くことになった。

図 2-1 段ボール原紙における需給ギャップ



出所) 通商産業省生活産業局「段ボール原紙製造業構造改善関係資料」1979年5月。ただし通商産業政策史前掲書に転載されたものを用いた。

### Ⅲ、政策根拠の検討

次に政府・通産省がいかなる根拠を掲げてこの政策を行ったかを振り返り、今日の目からそれらをどう評価すべきかを検討しよう。ここで産業調整過程への政府介入の根拠を、経済安全保障、経済効率追及、社会的摩擦軽減の三つに大別して論じてみたい<sup>1</sup>。

まず経済安全保障は、産構法成立に先立つ一時期に突如として政策根拠の中心として唱えられ<sup>2</sup>、1年を待たずに背後に退く<sup>3</sup>という慌ただしい経過をたどった。対象業種の殆どが素材型に属することから、「基礎素材産業」と呼んで国民経済の基礎と位置づけようとしたのだが、原燃料でも食料でもない工業の一分野に安全保障の理念を適用する発想には、どう考えても無理があった。

経済効率の追及は、産構法の活性化投資促進には明確に表れているが、両法を中心である設備処理の根拠にはなりうるのだろうか。経済学では、資源移動に制約があるならば介入が効率をもたらす可能性があるとされるが、それはどのような場合だろうか。一例として、以下の場合が考えられる。

即ち、設備過剰についての認識は企業間で一致しているが、他企業が設備処理を行う間に設備を維持・拡大した企業がただ乗りの利益を得るような場合、

各企業は疑心暗鬼に陥って自主的な設備処理が進まない可能性がある。同レベルの企業がその産業にとどまって「消耗戦」を繰り広げれば容易に決着がつかず、資源が浪費されるかもしれない<sup>4</sup>。特安法直前の合成繊維業界はまさにこういう状況にあり<sup>5</sup>、設備競争休戦下ではじめて「後顧の憂いなく」<sup>6</sup> 合理化・多角化投資が展開できたという<sup>7</sup>。

もっともこの議論が当てはまるには条件がある。第一に、生産性等の企業間格差が小さいことである<sup>8</sup>。企業間に格差があり、競争による優勝劣敗によって速やかに効率的企業が残るのなら調整の必要はない。また各社が品種によって得手不得手があるなら、欧米のように互いに得意部門に集約化すれば良い。ただし横並び意識の強い当時の日本企業にはそれも困難であり<sup>9</sup>、産構法下の事業提携も部分的にこれを促進したにとどまった<sup>10</sup>。

第2に経済環境、この場合特に設備過剰についての各社の認識、及びそれに対する戦略が大枠で一致していることである。一致していない場合何が起ころかはVでみることにしたい。最後に、産業の縮小がただ乗りの利益も許さないほど急速であれば、上記の議論は全く成立しない。

ところで上の合繊のようなケースでも、大手の2、3社が撤退するくらいまで徹底して「消耗戦」を続ければ、結果的に集約化と資源移動が実現するのではないだろうか。この問いに対する、化繊協会でのヒアリングでの答えは「その通りだが、もしそれをやれば北陸等の繊維関連産業地域は壊滅的な打撃を受けたであろう」というものであった。即ち社会的摩擦への配慮が、制約条件になっていたのである。

社会的摩擦軽減という理念は、特安法から円滑化法に至るまで、雇用や地域への配慮という形で政府によっても常に意識されてきた。

さて、後藤晃は設備処理の企業間調整を補完するような日本の調整援助政策（すなわち特安法や産構法）を「カルテル・アプローチ」と名づけた上で<sup>11</sup>、解雇が困難で設備に抵当権が設定されていることが多く、退出コストの高い日本では、それなりの合理性を持ったと指摘している<sup>12</sup>。即ち競争制限を含む緩や

かな調整によって、企業による労働力の移動・調整の余裕を与えたという訳である。

付け加えれば、日本では市場を通じた労働力移動そのものが流動性に乏しく、いったん外部市場に出た労働力（殊に中高年）は再雇用も困難であり、このような失業の急速な発生は、まさに最大の社会的摩擦である。また、構造不況産業が地域的に偏在している場合や、上述の合繊のように多数の関連中小企業の裾野を持っている場合、産業の急速な縮小を放置すれば膨大な社会的摩擦を発生させ、地域政策や中小企業政策の負担を増加させることになる。

結局、特安法や産構法のような調整援助政策を支持する議論としては、極端な成長屈折による過剰設備発生と日本的雇用慣習という前提の下で、社会的摩擦軽減、或いはせいぜい社会的摩擦に強く制約された上での経済効率追及が妥当性をもつのみであったと筆者は考える。

#### IV、特安法・産構法の政策効果の分析について

両法の効果についての既存の分析は数量的なものが多いが、よく用いられる指標を表Ⅳ－１、２で業種ごとにまとめておいた。概していわれるのは、最も直接的な指標である設備処理の達成率は全体的に高いこと、しかし達成率と、産業組織や共同行為の有無は殆ど関連のないことなどである。

表 Ⅳ－１ 特定法指定業種の運用状況

業 種	指示	目標	達成率	企業数	稼働率（％）
ナイロン長繊維	○	20%	98%	6→6	79→89
アクリル短繊維	○	20%	113%	6→6	80→93
アルミ精錬	×	57%	97%	7→5	73→59
ポリエステル短繊維	○	20%	90%	7→7	77→95
ポリエステル長繊維	○	13%	81%	8→9	77→85
尿素	○	45%	93%	12→8	50→57
フェロシリコン	×	20%	100%	16→10	55→64
アンモニア	○	26%	100%	18→14	62→62
湿式磷酸	×	20%	92%	21→16	58→64
造船	×	35%	105%	61→44	51→79
平電炉	×	14%	95%	69→58	68→80
段ボール原紙	○	15%	94%	84→77	63→69
梳毛	○	10%	96%	142→109	64→83
綿紡	×	6%	78%	258→193	70→88

出所）経済調査会『低成長下の産業調整と競争政策』1982年。

注）「指示」は共同行為の有無。「目標」は目標設備処理率であり、処理計画／処理前の設備能力。「達成率」は、実施処理量／処理計画であり、1982年3月時点。企業数は、指定時→1982年度。稼働率は指定時→1981年度。

表 IV-1 特定法指定業種の運用状況

業 種	継続	指示	目標	達成率	企業数	稼働率 (%)
フェロニッケル	×	×	12%	94%	4→4	72→80
アルミ精錬	○	×	79%	110%	5→3	37→35
エチレンオキサイド	×	×	27%	61%	5→6	66→80
ナイロン長繊維	○	×	—	—	6→6	86→88
アクリル短繊維	○	×	—	—	6→6	91→90
ポリエステル短繊維	○	×	—	—	7→7	92→91
スチレン	×	×	26%	73%	8→8	87→100
尿素	×	×	36%	103%	8→5	44→58
ポリエステル長繊維	○	×	—	—	8→8	80→78
高炭素フェロクロム	×	×	10%	241%	8→8	60→50
ビスコース短繊維	×	×	15%	145%	9→8	88→84
溶性りん肥	×	×	32%	88%	9→8	56→54
フェオシリコン	○	×	14%	230%	10→7	44→41
湿式りん酸	○	×	17%	112%	12→9	70→74
アンモニア	○	×	20%	170%	14→10	63→80
エチレン	×	○	36%	88%	14→11	63→93
硬質塩ビ管	×	×	18%	100%	17→15	62→77
塩ビ樹脂	×	○	24%	92%	17→15	69→92
ポリオレフィン	×	○	22%	94%	20→20	74→98
セメント	×	×	23%	103%	22→22	74→69
電線・ケーブル	×	×	14%	100%	48→47	70→85
化成肥料	×	○	13%	109%	49→48	71→71
電炉	×	×	14%	63%	57→54	81→80
洋紙	×	○	11%	94%	60→59	77→91
段ボール原紙	○	○	20%	55%	77→64	63→86

出所) 三菱総合研究所前掲書。

注) 「継続」は特安法からの継続指定業種。「達成率」は、1987年7月時点。「企業数」は、指定時→1986年。「稼働率」は、指定時→1986年。

ただし後藤は特安法について、高集中度の産業ほど個別処理率と全体処理率が連動できるために目標処理率を高く設定できていること、設備処理が、高集中産業ではシェアに比例したプロラタ方式で、低集中産業では限界企業の退出で行われたと推測できることなどの指摘を行っている<sup>1</sup>。これらはVの政策過程とも関わる興味深い問題である。共同行為の指示は、数字からは確かに政策効果に影響があるとはとても言えないが、特安法から産構法に継続指定された業種では特安法での指示は殆ど継続されず、主に産講法からの新規指定の産業を対象に指示が行なわれていることから、企業間の協議・意志疎通のきっかけとして利用された事を示唆している<sup>2</sup>。

両法が各産業のパフォーマンスに与えた影響は、特安法では田中美生による3業種<sup>3</sup>の分析や堀内俊洋<sup>4</sup>、遠藤一之<sup>5</sup>による合繊の分析、産構法では三菱総合研究所による全業種の概観<sup>6</sup>がある。ただし政策効果（マイナスも含む）と環境要因との区別は難しく、最も直接的に関連しそうな処理の達成率と稼働率に限っても、産構法の石油化学のように期間中の需要回復のために処理率は低



くても稼働率が上がったもの、アルミやフェロアロイのように輸入急増のため、大量処理にも関わらず稼働率が低迷したものなど様々である<sup>7</sup>。

結局全体を数量的に概観したのみでは、処理目標がおおよそ達成された事が確認できるに過ぎず、それ以上は業種別の詳細な分析によるしかないだろう。

これ以外<sup>8</sup>では、特安法での設備処理は「廃棄」ではなく「休止・格納」が多かったため目標稼働率の達成にマイナスであるという指摘<sup>9</sup>があるが、稼働率の動きが休止設備の再稼働によるのかどうかの判断は困難であり、この点についてのその後の分析もない。また田中は輸入増加が設備処理効果を打ち消す可能性を指摘している<sup>10</sup>が、これはアルミやフェロアロイで現実となっている。もっとも合繊等の場合は輸入圧力が合理化努力と競争力回復を促しており、輸入はむしろ、産業の再活性化の可能性をみる試金石として重要だったのではないだろうか。

## V、政策過程と組織

### (1) 既存研究から

次に、筆者の研究課題である産業政策の政策形成・執行過程、即ち情報と意志決定の流れと、それに関わる組織を産業調整援助政策について分析したい。ただし、既存の経済学分野の研究においても、明示的<sup>1</sup>にせよ非明示的にせよ政策過程や組織に関わる指摘が散見されるので、まずそれらを整理する。

まず、企業によって何の設備がどれほど過剰かといった状況認識が異なり、業界としての方針を決めることに無理があるとの指摘がある<sup>2</sup>。これは情報と政策過程の問題であり、どういう場合に無理があったかは、政策過程に表れるはずである。次に政府や政策執行組織が、個別企業の情報を収集し、政策を作成する能力への疑問が提示<sup>3</sup>されることが多いが、これはまさに情報や意志決定をいかに調整するかの過程の問題である。また、調整援助政策が時限性を装いながらも同一産業が継続指定される傾向が指摘されるが<sup>4</sup>、こ

れは組織の慣性によるところが大きいと考えられる。

## (2) 5 業種のケース・スタディー

さてここで、代表的な政策対象業種を5つ選び、政策過程とそれに関わった組織を概観してみたい（表V-2～6）<sup>5</sup>。ここでは主に特安法の時期を対象にし、産構法に関しては本文中で簡潔に触れるにとどめるが、それは組織そのものの形成過程が観察できること、及び資料の制約からである。なお初めに特安法の成立過程も簡潔に示し（表V-1）、以下と見比べたい。

表V-1 特安法の成立過程

年・月	事 項
1971.夏	ニクソン・ショック
1973.秋	オイル・ショック
1977.9	経済対策閣僚会議「総合経済対策」。はじめて構造不況業種対策を明記。
1977.5-8	通産省の新政策の検討のなかで新規立法も俎上に。意見一致せず。
1977.9	通産省内に「構造不況対策本部」設置。
1977.10	通産省内に「円高対策推進本部」設置。
1977.12	予算折衝で、日本開発銀行からの債務保証金出資が認められる。
1978.1	通産省案、ほぼ固まる。 その後の公正取引委員会との調整で、アウトサイダー規制、事業提携の独禁法適用除外を削除。
1978.3-4	衆議院商工委員会に提案。国会審議。
1978.5	公布・施行。

出所）通商産業政策史編纂委員会前掲書。通商産業省前掲『構造不況法の解説』。

まず合成繊維業界である。ここで注目されるのは、堀内も指摘する通り、業界中心の企画小委員会が実質的に需給見通しや計画内容の作成、企業間調整を行い、それを多数の中立委員を含んだ合纖小委員会と、その上位機関の繊維工業審議会が順次承認する形になっていることである<sup>6</sup>。即ち「業界案がそのまま採用された」<sup>7</sup>のである。

合纖業界は類似した規模の大企業からなる寡占産業であり、設備過剰の認識も一致していた<sup>8</sup>。が、処理量決定の際の各社の利害対立は激しく、問題

表V-2 特安法に関わる政策過程 — 合成繊維 —

年、月	事 項
1977.4-5	不況カルテルの検討。公称能力と実態とのギャップが明らかに。
1977.9	化学繊維協調懇談会の場で、各社の設備能力が明らかに。
1978.1	通産省、設備廃棄の意志をヒアリング、東レ・東洋紡のみ回答。
1978.5	合繊各社、特安法指定を申請。
1978.7	通産省、合繊の政令指定公示。
1978.6-9	協調懇企画小委員会（以下企画小委員会、各社副社長・専務クラス＋通産省代表）、設備処理計画の原案を討議、作成。→需給見通し、計画内容、企業間調整
1978.7-9	繊維工業審議会合成繊維小委員会（以下合繊小委員会、業界代表9名・中立委員9名）、企画小委員会の案を検討・承認。
1978.10	繊維工業審議会総合部会、合繊小委員会の案を承認。
1978.10	通産省、設備処理計画と共同行為指示を告示。
1979.6	旭化成と鐘紡、設備凍結枠の相互融通で合意。
1980.10	合繊各社社長会、1983.6までの計画延長と設備処理完全実施を確認。
1980.10-1981.2	合繊小委員会、安定基本計画延長問題を審議。
1981.2	繊維工業審議会総合部会、安定基本計画延長を承認。

出所）堀内前掲論文。森山昌英「合成繊維工業の安定基本計画について」『化繊月報』1978年11月。

があるとも認めつつも、一律処理（プロラタ法式）に近い形のルールを決めざるを得なかった<sup>9</sup>。その一方で実際の処理は、ルールに拘束されつつも、各企業独自の判断によるものであった<sup>10</sup>。産構法で合繊業界が「設備処理なし」の形で継続指定された経緯も興味深い<sup>11</sup>が、これは(3)で触れる。

尿素・アンモニア業界は、企業間調整が政策過程全体を大きく制約した例であり、この点は(3)で詳述する。ちなみに、表の基本問題検討委員会が産構法での設備処理原案を作成するなど<sup>11</sup>、産構法への組織の継続性も確認できる。

塩ビ樹脂業界では、企業間調整の不調がついに特安法指定を見送らせるに至った例である。その背景にあるのは、製品構成や先発・後発<sup>12</sup>といった企業間の質の違いであり、そこからくる状況認識・戦略の違いである。また設備処理において、フリーライダーがいかに警戒されるかもみてとれる。

表V-3 特安法に関わる政策過程 —尿素とアンモニア—

年・月	事 項
1976.7	日本硫安工業協会（以下協会）内に、基本問題検討委員会が発足。構造改善について協議を始める。
1976.7	産構審化学工業部会で化学肥料小委員会（以下化学肥料小委員会）開催、問題点の指摘のみ行なう。
1977.2	基本問題検討委員会の協議を下地に、社長会が今後の方針を確認。→尿素50%、アンモニア30%の設備が過剰、廃棄の必要
1977.2	通産省、将来の需給逼迫を懸念して業界案にクレーム。行政指導に乗り出す構え。
1977.6	協会、通産省の要請に基づき、各社別計画を業界案としてまとめる方針
1977.11	通産省基礎産業局長の諮問機関として化成肥料基本問題研究会（業界、ユーザー、関連業界、学識経験者等代表）が発足。尿素・アンモニアの業界調整の遅れから、とりあえず化成肥料を優先したもの
1977.12	協会の理事会、基本問題検討委員会の原案を大筋で了承。→82年度目標に尿素40%、アンモニア20%廃棄、残存者負担。ただし負担の具体的方法では原案に反対が多く、結論先送り。
1978.2	化成肥料基本問題研究会、構造改善の答申案まとめる。
1978.3	化学肥料小委員会再開、化成肥料の答申と尿素・アンモニアの構造改善案を併せて検討。ただし後者は、業界調整の遅れでその後中断。
1978.4	業界案はほぼまとまる。負担方式は折衷案で。
1978.5	化学肥料小委員会、答申案とりまとめ最終作業。
1978.5	産構審化学工業部会、化学肥料小委員会の答申案を了承。
1978.6	処理対象設備、負担方式固まる。
1978.9	特安法申請の遅れが明らかに。三菱グループの集約化構想等で、大口残存者がいなくなる恐れ。
1978.10	理事会で最終合意。残存者負担額を圧縮。
1979.1	特安法指定、安定基本計画告示。

出所）『日刊工業新聞』、通商産業政策史編纂委員会前掲書。注）下線部は化成肥料関係。

表V-4 特安法に関わる政策過程 —塩化ビニル樹脂—

年・月	事 項
1977.5	不況カルテル申請に先立ち、日本塩化ビニル工業協会（以下協会）内に基本問題研究会が発足（役員クラス9名）、構造改善問題を協議。→過剰設備処理、共販会社等。専業企業と総合化学企業や主力製品の違いに等よる見解相違が表面化。
1977.10	協会、通産省に第3者を含めた機関設置を要求。
1978.4	基本問題研究会、構造改善案を協会の理事会に提示。→35%の設備処理、廃棄・休止半々、アウトサイダー規制を政府に要求。

1978.4	理事会、構造改善の基本案通りの推進を決める。相次ぐ社長会で各社の了承を得たものの、東洋曹達が反対、徳山積水が態度保留。
1978.5	特安法の指定申請を予定していたが、決定できず。東洋曹達・徳山積水が不参加、旭硝子・日産化学が態度保留のため。保留の両社は計画主旨には賛成だが、処理枠に不満。他の企業も効果に疑問をもって動揺。
1978.6	基本問題研究会で構造改善計画に詰め。
1978.7	臨時理事会で再調整。処理方法を休止にして不参加企業の脅威を減らす方向に。
1978.9	再三社長会を開催、不参加3社（東洋曹達、徳山積水、日産塩化ビニール）の説得継続か、残り14社での見切り発車かで議論するも結論出ず。
1978.11	協会、東洋曹達説得を諦め、協会首脳が残り2社首脳に接触して、説得に全力あげる方針。
1979.3	協会、特安法指定を断念。業界のコンセンサス欠如と市況回復のため。基本問題研究会は存続。

出所）『日刊工業新聞』

表 V－5 特安法に関わる政策過程 一段ボール原紙－

年・月	事 項
1977.7	日本製紙連合会（以下連合会）板紙部会の中に、構造改善委員会が発足。過剰設備対策を検討。残存者負担による10%廃棄案がまとまる。
1977.9	業界で廃棄希望のアンケート実施、4%にしか達せず。
1978.1	通産省の呼びかけで11社社長会を開催、廃棄量検討。
1978.3	産構審紙・パルプ部会、段ボール原紙の特安法候補業種指定を了承。
1978.5	通産省、産構審紙・パルプ部会に安定基本計画・指示カルテル発動を諮問
1978.6	連合会でまとめるはずの各社別処理計画に、大手数社が不参加。連合会構造改善委員会が説得するも譲らず。特安法指定申請のための社長会も延期に。2/3の同意に問題はないが、実効性に不安なため。
1979.1	37社社長会を開催、特安法に基づく構造改善（17%処理等）実施を確認。なお不参加の摂津製紙に業界・通産省が呼びかけ。
1979.3	産構審紙・パルプ部会が特安法指定に関する答申。
1979.4	特安法指定。
1979.6	安定基本計画告示。
1979.7	26社で構造改善推進母体として、段ボール原紙構造改善協会設置。
1979.9	設備処理計画終了。買上げも順調で7社は買上げ資金で転廃業。

出所）『日刊工業新聞』、通商産業政策史編纂委員会前掲書。

段ボール原紙は80を超える企業数を抱えていた業界であり、後藤も指摘したように、全企業の設備処理計画を相互調整を図りながら積み上げていくのは不可能だったと思われる。企業間調整も、大手による社長会の役割が大き

かったようである。また次の電炉業界と同じく、業界・通産省共同による、参加企業拡大の試みも観察できる。

電炉業界は、(3)で見る組織の典型がひとそろい出そろっている点で興味深い。また、最大級のアウトサイダーを抱え、調整過程が困難をきわめている点も特徴がある。

表 V - 6 特安法に関わる政策過程 — 普通鋼電炉 —

年・月	事 項
1975.12	平電炉普通鋼協議会（業界団体、以下協議会）内に基本問題幹事会設置、構造改善問題を検討。
1976.4	基本問題幹事会、検討結果をまとめる。産学官による審議機関を設けることを提案。
1976.9	通産省、上の提案を受けて基礎産業局長の諮問機関として基本問題研究会を設置。
1977.2	通産省、基本問題研究会に通産省案を提示。設備廃棄、系列化等。
1977.2	基本問題研究会、報告書をまとめる。→16%の設備処理、80年度までの新增設抑制、関係業界での資金負担、学識経験者を交えての新增設ルール作り提案
1977.3	東京製鉄、基本問題研究会報告を統制的であると批判
1977.3	通産省、関係商社、鉄鋼連盟に平電炉不況対策への協力要請
1977.10	産構審鉄鋼部会に平電炉設備小委員会発足。もともとは基本問題研究会で提案された新增設ルール検討のため。特安法制定に伴い安定基本計画策定を担当。
1978.1	東京製鉄等9社社長、連盟で、特安法案は統制的で違憲との意見書を通産省に提出。
1978.2	協議会の理事会開催、特安法に対する態度を協議。賛成・反対譲らず。賛成企業は連盟で通産省に意向表明、アウトサイダー規制も要望。
1978.2	理事会、賛成企業を募り、70社中48社（反対意見書参加の3社も含む）の賛成を得る。
1978.5	協議会の総会開催、特安法指定を受けることを決定。なお5社が反対。
1978.5	協議会、名称を普通鋼電炉工業会（以下工業会）に変更
1978.6	業界、57社の賛成確認をとって特安法指定申請。
1978.7	特安法指定。
1978.7	平電炉設備小委員会、あらためて需給見通し、計画の詰め。工業会も業界案作成へ。
1978.8	産構審鉄鋼部会で安定基本計画正式決定。告示
1981.3	設備小委員会開催、安定基本計画延長、新たな設備廃棄の見合せ等決定

出所）『日刊工業新聞』、通商産業政策史編纂委員会前掲書。

### (3) 産業調整援助政策における政策過程と組織

(2)でみた過程に登場する諸組織の担う機能は、いくつかに分類できることに気づく。むろん組織と機能は1対1に明確に対応するものではなく、相互に重複が見られる。

第一に見られる機能は、産業調整<sup>13</sup>の原案の作成である。これは需給見通し作成、設備処理の総量や他の措置（集約化等）のプランづくり、政府に求める政策案の取りまとめなどである。これを行う組織は、業界（団体）によって設置されるもの、通産省の諮問機関として関連業界や第3者等を加えて<sup>14</sup>設置されるものなどがある。これは業界の情報を交換するネットワークであり、通産省もそこから政策プランのための情報を得ることができる。

第二は個別企業間の利害調整である。原案作成から特安法指定に至る政策過程は、しばしば企業間調整の遅れに制約を受け、滞っているのが目立つ。調整が問題になるのはまず個別企業ごとの設備処理枠、もしくはそのルールである。また、処理に伴う負担をなんらかの形で業界内で分担する場合は、その方式である。この機能は社長会等の組織が担う場合もあるが、通産省も交えた非公式の折衝も重要な役割を果たしていると思われる。

第三は、指定が確定した後の安定基本計画の作成である。ここでは第一と第二の過程を踏まえて、最終的な詰め<sup>15</sup>が行われると思われる。組織としては中立委員を多く含んだ産構審の下位部会等が担当し、それをさらに上位部会が承認するという形をとる。調整が軌道にのってからは、相対的にこの組織の役割が高まると考えられる（例えば計画延長、継続指定の決定等）。

この他、指定申請に当って多数業者の指示を確認するために業界団体の全体会議が開催されたり、計画の運営のための組織がつくられたりすることもある。

さてここで、(2)で見た政策過程において、注目すべき点がいくつかある。第一に、いくつかの業種では特安法案に先行して政策過程が動き出しており、大枠ではそこで作られた原案が安定基本計画につながっている点である。む

しろ特安法は、これらの個別政策を集約したものとみた方が良い。筆者が主張してきた政策体系のボトム・アップ傾向が、ここでも妥当するといえる。

第二は企業間調整の重要性であり、これが政策全体の流れを制約していることは、産業調整が多分に利害調整の過程であることを示している。産業育成政策が、成功する限りではプラスサム・ゲームであるのに対して、産業調整政策はゼロサム或いはマイナスサム・ゲームであるからである。

業界がまとまらなければ政策は機能せず、電炉や段ボール原紙の例が示すように、強力なアウトサイダーが自らの戦略を貫いた場合、最終的にこれを制約する手段を政策は持っていない。即ち政策の実効性を担保しているのは、法的強制力でも金銭でもなく、政策が業界に依存して形成されることそのものである。これも筆者が主張してきた産業政策における産業の実質主体性が、産業調整においてはきわめて強く表れるといえる。

第三は組織の慣性の問題である。これまでみたように特安法指定とそれに先行する過程において、情報交換と共通認識の形成、設備投資競争体質からの転換、さらには基本的利害の調整等が行われていたとすれば、官民双方が少ない追加コストで新たな調整援助政策に移行することが可能になるし、そうなりやすい土壌が形成される。これは特安法指定業種の多くが産構法に継続指定されている理由の一つであり、設備処理完了にもかかわらず継続指定された<sup>16</sup>、合繊業界はその典型である。また(2)でみた塩ビ樹脂や化成肥料等、産講法からの指定であっても特安法時代の調整過程が土台になっていると考えられるものにも、ある程度当てはまるであろう。

#### (4) 日本の政策システムの特色

さて、これまでみてきた日本の産業調整援助政策の特色は、企業間の調整を補完することによって緩やかな産業縮小を図り、企業による資源再配分の余裕を与えるというものであった（カルテル・アプローチ）。では、同様に構造不況産業を抱えた場合の、欧米の対処はどうだったのだろうか。アメリカ



は、原則不介入だが政治的限界を超えると輸入制限を行うというものであり<sup>17</sup>、欧州は、日米のやり方や各種補助に加えて国有化という極端な手段も用いている<sup>18</sup>。

もし何らかの介入が、社会的摩擦回避のために政治的に不可避であったとすれば、日本のやり方は、輸入制限や直接補助金<sup>19</sup>が少なかったこと、曲りなりにも資源移動を目指したことなどが評価できよう。

一方、官民ネットワークに依存することによる、業種選定も含めた政策形成過程の不透明さ、責任の不明確さは、硬直的だが明確なルールに基づいた欧米の政策とは対象的であり、国際的な批判に結びつきやすい点である。またネットワークが形成されている産業と、そうでない産業との間の実質的な不公正も問題である<sup>20</sup>。

## Ⅵ、おわりに

最後に、これまで検討した結果から、特安法や産構法のような政策が実施できるのに必要な条件を、以下のように考えてみた。

第一は小国の仮定である。ここでは政策の経済的影響だけでなく、日本の政策が国際的な関心と呼ばないという政治的影響の少なさが重要である。第二は、対象業界に属する企業間の状況認識の一致である。第三は、政策ネットワークの基盤である「業界」の安定性である。第四は、政策が依拠した、企業・企業グループ内移動の比重の高い日本的雇用調整の存在である。これらは、当時以上の激変に見舞われている現在（1990年代）の日本にも妥当するのだろうか。

第一の条件は、産構法が保護主義的だとの批判を受けたように、当時から既に崩れつつあったと思われる。Ⅴ－(4)でみたように、日本の対応が特に保護主義的だというわけではないが、政策の不透明さが疑念を増幅したのであろう。まして現在の日本の動きが国際的に看過されるはずはない。

第二の条件も、Ⅴでみたとおり当時から業界によっては満たされておらず、キャッチ・アップ過程を終えた現在では、企業の状況認識と戦略の幅はさらに

拡大していると考えられる。第三の条件である業界、もしくは業界団体は今でも存在しているが、実態は変化している。例えば両法の優等生であった合繊業界にしても、非繊維化率が約30%の東洋紡から80%以上の旭化成まで様々であり、これが業界としてかつてと同じまとまりを持つことは困難であろう。

第四の条件は基本的には維持されているが、これも変革を迫られ、企業ごとに様々な方向を模索しているのは各所で報じられる通りである。また経済のグローバル化は、政策の透明性とルール主義の拡大を迫るであろう。以上の変化は全て、利害調整主体の閉鎖的な官民ネットワークが役割を終えつつあることを示している。

しかしながら不確実な状況下での政策運営には、いわゆる「産業人」<sup>1</sup>の持つ現場情報と見識は不可欠であり、あらゆる官民ネットワーク<sup>2</sup>が不必要になるとは筆者は考えない。閉鎖的なネットワークの除去とともに、新たな時代に適応したネットワークの模索が必要であろう。

## 注

I、

1. ここでは主として経済学分野の研究を対象とするため、最も多数にのぼる両法と独占禁止法との関連についての研究は扱わないことにする。
2. この定義は、政策が結果的に資源をその産業に止めて、保護政策に転化してしまう可能性を否定しない。

II、

1. 高瀬雅男「構造不況法の成立(二)」(福島大)『商学論集』56-3、1988年、100-101頁。ちなみにHa-Joon Chang, *The Political Economy of Industrial Policy*, The MacMillan Press, 1994, p114によると韓国の産業調整法は多くの点で日本と共通するものの、申請なしに政府が指定する点で異なっている。
2. 高瀬前掲論文、105頁。
3. これらの特徴の整理においては、同上93頁の表、96頁を参考にした。
4. 通商産業政策史編纂委員会『通商産業政策史・14』通商産業調査会、1993年、26頁、通商産業省『産構法の解説』1983年、18頁。
5. 高瀬雅男「産業調整をめぐる諸法律」『経済法学会年報』31、1988年。
6. 特安法では、事業提携は安定基本計画の「事業転換その他の措置」の一部としてあつかわ

れるのみであった。

7. 特安法でも事業転換への開銀融資などが行われたが、産構法では省エネ等の技術開発に対する補助金、活性化投資の特別償却や開銀融資、産業体制整備に関する課税特例等、多様な助成が実施された。
  8. 三菱総合研究所『特定産業構造改善調査研究』1988年、30-33頁によると、事業提携計画に基づく提携は1983-86年の間だけで15業種44件にわたっている。
  9. 同上、44-47頁。
  10. 同上、30、34頁によると、事業提携のうち共販会社設立に次いで多数だった生産受委託は設備処理を促進する効果が高かった。またセメントや電線・ケーブル業界の共販会社は設備処理も担っており、達成率も高かった（同43頁）。
  11. 1994年、日本化学繊維協会における遠藤一之氏に対するヒアリング（以下ヒアリング）によると、両法の下で合繊業界の合理化投資が進んだ要因として、金銭的助成よりも設備投資競争の休戦で余裕ができたことの方が、はるかに大きかった。
  12. この他、産構法で初めて指定された中にも塩ビ樹脂や化成肥料など特安法の段階で調整援助が検討されていたものもあり（Vで詳述）、フェロアロイ・化学繊維・化学肥料など同じ産業内での「指定業種の拡大」も多かった。指定業種一覧は表V-1、2参照。
  13. 円滑化法による地域対策は、北九州スペース・ワールドの建設に関わるなど地域によってはインパクトが大きく、期限切れに際して存続を求める声が各地であがった（『日本経済新聞』1995年8月20日）。
  14. ただし円滑化法の指定対象は「特定設備」であるので、厳密には対応しない。
- Ⅲ、
1. この3分類は、産業学会報告、矢田俊文「衰退産業とソフトランディング政策－戦後の石炭産業の崩壊を例にして」1995年6月12日に依拠した。
  2. 通商産業省「基礎素材産業の展望と課題」1982年1月、48-57頁。
  3. 産業構造審議会意見具申「基礎素材産業のあり方について」1982年12月では、すでに経済安全保障は削除されている。
  4. Changはこのような「消耗戦」による資源の浪費を重視し、何らかの調整が必要だとしている（Cang, *op.cit.* pp68-69）。
  5. 佐古田正昭「わが国合成繊維工業の発達・12」『化繊月報』1987年11月59頁によると、1977年の段階で各社設備の公称能力と実態との間に大きな格差があり、当時行われた不況カルテルの交渉も「設備能力や、果ては生産量についてすら不信感がでて紛糾した」という。また「各社とも設備を処理して身軽になったかったが、抜け駆けによってシェアを奪われるのが怖くてできなかった」（ヒアリングより）。
  6. 佐古田同上62頁、ただしこれは産構法に関するコメント。特安法の場合はそれ以上に「長年の設備競争体質からの転換のきっかけがつかめた事が大きかった」（ヒアリングより）。
  7. 特安法下の多角化の具体例は遠藤一之「合繊4品種における構造改善計画－『特安法』から『産構法』まで」『化繊月報』1986年7月15頁。

8. 三菱総合研究所前掲書、19頁によると、産構法の時期のエチレン業界にこれが当てはまっていた。
  9. 座談会「欧米の合繊企業はどのようにして復権したかー得意分野への集中・特化が奏効」『化繊月報』1990年5月14頁では、この点を欧米視察を終えた日本の合繊業界首脳が「日本の場合は、隣がやるからうちもやる。だが、ヨーロッパの場合は、隣がやるならうちはやらない」と表現している。
  10. 三菱総合研究所前掲書、26、47頁。
  11. 後藤見「構造調整と市場機構」『公正取引』441、1987年、43頁。もっとも後藤は、必ずしも社会的摩擦の文脈で論じているわけではない。
  12. 同上、45頁。
- IV、
1. 後藤前掲論文、44頁。
  2. 合繊における特安法の共同行為指示は「行政指導というより、企業間でおおびらに話し合いができたことが大きかった」（ヒアリングより）。
  3. 田中美生「構造不況と産業調整政策」（神戸学院大）『経済学論集』17-3、1985年ではアルミ精練・電炉・段ボール原紙について様々な指標で特安法下の産業パフォーマンスを分析しており、少なくとも比較優位回復をもたらしてはいないと結論している。
  4. 堀内俊洋「合繊産業における設備処理と共同行為」『日本経済研究』14、1985、37-38頁では、自由貿易の下で各企業が競争力のない商品の設備を処理して各自の判断で差別化商品の強化や多角化を行ったと指摘している。ただし政策（特安法）はそのきっかけを与えたのみだとしている（同38-39頁）。
  5. 遠藤前掲論文、15頁によると特安法下の設備処理と並行して、合繊業界で33%の人員合理化、19%の長期借入金減、エネルギー原単位の26%向上、700億円の設備改良投資等が行われた。人員削減については、設備休戦下で長期的見通しで行えたことが大きかった（ヒアリングより）。
  6. 三菱総合研究所前掲書、52-59頁。
  7. 同上。
  8. 下記以外では、堀内の「企業の自主性に任せれば目標が達成できず、任せなければ資源配分が歪められる」（前掲論文、24-25、38頁）という指摘があるが、これは結局市場機構以外による調整は、どこかに矛盾が出るという主張であろう。また関口未夫・堀内俊洋「貿易と調整援助」小宮隆太郎他編『日本の産業政策』東京大学出版会、1984年、340-341頁では、金銭の支出が雇用・地域・中小企業対策と比べてはるかに少なかったと指摘しているが、そのこと自体は政策効果を否定するものでも肯定するものでもない。
  9. 経済調査研究会『低成長下の産業調整と競争政策』1982、14頁。
  10. 田中前掲書、155頁。
- V、
1. 最も明示的なものは、合繊に関する堀内前掲論文の後半部分である。

2. 経済調査研究会前掲書、24頁、田中前掲論文、153頁など。
3. 田中前掲論文、154頁、堀内前掲論文24頁。
4. 田中前掲論文、155頁。
5. 以下の分析はきわめて限られた情報をもとにしている。従って、本稿の不正確な部分を修正する批判を歓迎したい。
6. 堀内前掲論文27頁及び注19。
7. 森山昌英「合成繊維工業の安定基本計画について」『化繊月報』1978年11月、5頁。
8. ヒアリングより。
9. 森山前掲論文、5頁によると「実効可能な方法としては、これしかなかった」。
10. 堀内前掲論文、38頁。
11. 『日刊工業新聞』1983年1月22日。
12. 参加に消極的だった企業は概して後発グループであった。
13. 表でしばしば用いられる「構造改善」という用語は、ここでは資源退出を前提とした設備処理や生産・流通集約化による市況安定策を意味しており、産業調整と同義であると解釈したい。
14. 通産省基礎産業局の諮問機関として設置されたフェロアロイ基本問題研究会の構成は、中立の委員長1名、業界6名、需要家5名、商社2名、労組1名の各代表であった（『日刊工業新聞』1978年1月23日）。
15. 合繊の安定基本計画延長に際し、中立委員の強い批判によって、処理方法が休止を含むものから廃棄に徹底された例もある。
16. これについて通産省は「新規業種については白紙の状態で指定要件をチェックする必要があるが、継続業種は取消要件に該当しなければ継続できる」との奇妙な解釈を示している（市川祐三「動き出した基礎素材産業対策」『化学経済』1983年5月）。
17. 「日米における不況産業への対応」（開銀）『調査』56、1982年、後藤前掲論文43頁。
18. 後藤同上、JETRO『欧米諸国の産業転換』1981年。合繊業界では欧州5カ国の企業による設備共同処理が試みられた（佐古田前掲論文、62頁）。
19. 後藤前掲論文では、コストを広く薄く納税者に負担させる補助金政策に比べ、需要産業が負担するカルテル・アプローチは永続する危険が少ないと指摘している。
20. 菊川貞巳は「通産政策－特定産業構造改善臨時措置法について(1)－」（京産大）『経済経営論叢』18-1、1983年、53-54頁において、この点を石油化学業界と「屋台」業界を対比させて皮肉を交えて論じている。

## VI、

1. 岡澤宏『新・現代産業論・政策論原理』啓文社、1994年、2章3節。
2. 拙稿「日本の産業政策の政策過程におけるネットワーク組織の役割について」『富大経済論集』39-3、1994年、IVにおいて類型化を試みている。